

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

WOJEWODY LUBUSKIEGO

Nr NK-I.4131.10.2017.ACze

z dnia 2 lutego 2017 r.

Rada Gminy Tuplice

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.2016.446 j.t. ze zm.) stwierdzam nieważność uchwały Nr XXII/134/16 Rady Gminy Tuplice z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tuplice.

Uzasadnienie

W dniu 29 grudnia 2016 r. Rada Gminy Tuplice podjęła uchwałę w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w oświatowych jednostkach organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Tuplice.

Uchwała została doręczona organowi nadzoru w dniu 4 stycznia 2017 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdza, że uchwała istotnie narusza prawo, tj. art. 30 ust. 6 i 6a, art. 39 oraz art. 54 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (t. j. Dz.U. z 2016 poz. 1379 ze zm.) oraz .

Zgodnie z art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu:

- 1) wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34,
- 2) szczegółowe warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,
- 3) wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach,

w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3.

Stosownie zaś do art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

W toku analizy zgodności z prawem uchwały organ nadzoru w pierwszej kolejności zbadał czy został spełniony obowiązek uzgodnienia niniejszego regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

W związku w powyższym organ nadzoru wystąpił do gminy Tuplice o przesłanie dokumentów potwierdzających dokonanie ww. uzgodnień. Wójt Gminy Tuplice przesłał protokół uzgodnień z dnia 6 lipca 2016 r. dotyczący projektu uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Z protokołu tego wynika, że projekt uchwały został poddany uzgodnieniom z przedstawicielami Związku Nauczycielstwa Polskiego. Ponadto przesłane zostały kopie pism skierowanych do związków zawodowych na podstawie art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1881) z prośbą o zaopiniowanie projektu uchwały w terminie 30 dni od dnia otrzymania

pisma, z zastrzeżeniem, że nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie będzie traktowane jako rezygnacja z prawa jej wyrażenia. Przy czym pisma te zostały skierowane do: Forum Związków Zawodowych na adres: ul. J. Smulikowskiego 6/8, 00-389 Warszawa; NSZZ "Solidarność" – Wały Piastowskie 24, 80-855 Gdańsk; Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych – ul. Kopernika 36/40, 00-924 Warszawa.

Na wstępie należy wyjaśnić różnicę pomiędzy opiniowaniem projektów uchwał a ich uzgadnianiem. Procedura opiniowania uchwał przez związki zawodowe została uregulowana w art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Zgodnie z ust. 1 tego artykułu organizacja związkowa, reprezentatywna w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, ma prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych. Nie dotyczy to założeń projektu budżetu państwa oraz projektu ustawy budżetowej, których opiniowanie regulują odrębne przepisy. Organy władzy i administracji rządowej oraz organy samorządu terytorialnego kierują założeniami albo projekty aktów prawnych, o których mowa w ust. 1, do odpowiednich władz statutowych związku, określając termin przedstawienia opinii nie krótszy jednak niż 30 dni. Termin ten może zostać skrócony do 21 dni ze względu na ważny interes publiczny. Skrócenie terminu wymaga szczególnego uzasadnienia. Bieg terminu na przedstawienie opinii liczy się od dnia następującego po dniu doręczenia założeń albo projektu wraz z pismem określającym termin przedstawienia opinii. Nieprzedstawienie opinii w wyznaczonym terminie uważa się za rezygnację z prawa jej wyrażenia (ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela regulamin podlega uzgodnieniu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli.

Z treści przytoczonych regulacji wyraźnie wynika, że zarówno w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych, jak i w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela ustawodawca ustanowił wymóg współdziałania ze związkami zawodowymi w procedurze tworzenia prawa. Jednakże różnią się one trybem tego współdziałania.

Przepis art. 19 dotyczy założeń i projektów (wszelkich) aktów prawnych w zakresie objętym zadaniami związków zawodowych, ma formę opinii i jest przeprowadzany z reprezentatywnymi organizacjami zawodowymi. Natomiast tryb z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela dotyczy określonych składników wynagrodzenia nauczycieli, ma formę uzgodnienia i jest realizowany pomiędzy organem jednostki samorządu terytorialnego a związkiem zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Ustawodawca w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela wprowadził do systemu prawnego zatem samodzielną regulację prawną dotyczącą konsultacji ze związkami zawodowymi, zaostrzając przy tym formę tego współdziałania, która polega na dążeniu do osiągnięcia porozumienia przez podmioty współdziałające. Tryb opiniowania, do którego odwołuje się art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych polega jedynie na umożliwieniu danemu podmiotowi zajęcia i wyrażenia stanowiska w określonej sprawie.

Kolejna różnica pomiędzy omawianymi przepisami sprowadza się do kwestii szczebla podmiotów współdziałających i szczegółowości zakresu materii objętej procedurą współdziałania. I tak, w przypadku art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych podmiotem reprezentującym czynnik społeczny są reprezentatywne organizacje związkowe, tj. ogólnokrajowe związki zawodowe, tymczasem zgodnie z przepisami Karty Nauczyciela podmiotem reprezentującym podczas uzgadniania regulaminu wynagradzania nauczycieli jest związek zawodowy zrzeszający nauczycieli, a zatem reprezentujący nauczycieli na poziomie terytorium danej jednostki samorządu i o charakterze branżowym.

Wobec powyższego należy uznać, że w przypadku regulaminu określającego zasady przyznawania i wysokość niektórych składników wynagrodzenia nauczycieli (art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela) ustawodawca przewidział odrębną, samodzielną podstawę konsultacji związkowej, o której mowa w art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, mającej charakter szczególny w stosunku do tej określonej w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Normę art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela należy zatem traktować jako *lex specialis* w stosunku do normy wynikającej z art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych.

W ocenie organu nadzoru przesłanie przez Wójta Gminy Tuplice projektu uchwały w sprawie wynagradzania nauczycieli do zaopiniowania przez ogólnopolskie struktury związków zawodowych, a dokonanie uzgodnień jedynie ze Związkiem Nauczycielstwa Polskiego stanowi istotne naruszenie prawa, które musi skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości. Nie ma tutaj znaczenia, że związki te nie wyraziły opinii w wyznaczonym terminie. W niniejszej sprawie organ wykonawczy powinien był ustalić jaka struktura organizacyjna związku jest właściwa do wyrażenia stanowiska i przedstawić jej projekt aktu do uzgodnienia. Uzgodnienie treści regulaminu nie może natomiast polegać na przesłaniu jego projektu ogólnopolskim strukturom związków zawodowych do zaopiniowania w trybie art. 19 ustawy o związkach zawodowych. Jednocześnie należy dodać, że od zasady poddania uzgodnieniu ze związkami zawodowymi regulaminu wynagradzania nauczycieli, przepisy nie przewidują żadnego wyjątku. Obowiązek ten musi być przez jednostkę zrealizowany, choćby nauczyciele zatrudnieni w placówkach szkolnych prowadzonych przez gminę nie należeli do żadnej organizacji związkowej.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje również inne naruszenia prawa stwierdzone w zakwestionowanej uchwale.

W § 1 pkt 3, 4 i 5 regulaminu rada sformułowała definicje: nauczyciel bez bliższego określenia, szkoła bez bliższego określenia i minimalne wynagrodzenie. Zdaniem organu nadzoru delegacja ustawowa zawarta w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela nie upoważniła rady gminy do definiowania w ramach regulaminu pojęć, gdyż nie stanowi o tym katalog zagadnień wskazanych w tym przepisie. Ponadto zauważyć należy, że rada gminy uchwalając przepisy prawa miejscowego winna to uczynić zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 j.t.). Zgodnie z § 149 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie normatywnym niższej rangi niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenie określeń ustawowych, w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenie określeń zawartych w ustawie upoważniającej.

W § 9 ust. 2 i 3 regulaminu Rada postanowiła że „nauczycielowi uzupełniającemu etat w innej szkole dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły macierzystej w uzgodnieniu z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat” (§ 9 ust. 2), a „nauczycielowi przeniesionemu na podstawie art. 18 Karty Nauczyciela do pracy w innej szkole pierwszy dodatek motywacyjny przyznaje dyrektor szkoły, do której nauczyciel został przeniesiony, po zasięgnięciu opinii dyrektora szkoły, z której nastąpiło przeniesienie”(§ 9 ust. 3). W ocenie organu nadzoru przepisy te naruszają art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U.2016.1666 j.t. ze zm.) oraz art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz.U.2016.1943 j.t. ze zm.). Dodatek motywacyjny, jako składnik wynagrodzenia za pracę, jest przyznawany w ramach stosunku pracy przez pracodawcę, czyli jego przyznanie stanowi czynność z zakresu prawa pracy. W świetle regulacji zawartej w art. 3¹ § 1 Kodeksu pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną – do których zalicza się szkoły - czynności w sprawach z zakresu pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Z kolei zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy o systemie oświaty dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników niebędących nauczycielami. Z przepisów tych wynika zatem jednoznacznie, iż wszystkie czynności z zakresu prawa pracy w szkole dokonuje dyrektor. Tymczasem, żaden przepis rangi ustawowej nie przewiduje współdziałania pracodawcy (dyrektora) w indywidualnych sprawach ustalania składników wynagrodzenia i ich wysokości od zasięgnięcia opinii dyrektora szkoły, z której nauczyciel został przeniesiony, czy też od uzgodnienia z dyrektorem szkoły, w której nauczyciel uzupełnia etat. Nie ma też podstaw, aby takie współdziałanie wprowadzić w drodze aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie takich zapisów ogranicza ustawową samodzielność pracodawcy (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 19 kwietnia 2006r. sygn. akt. IV SA/Wr 313/05, wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 listopada 2009r. sygn. akt II SA/Ol 777/09).

Kolejnym naruszeniem jest § 11 ust. 1 uchwały, w którym Rada Gminy określiła osoby uprawnione do otrzymania dodatku funkcyjnego. Niniejszy przepis istotnie narusza prawo z uwagi na fakt, że to zagadnienie normuje § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz.U.2014.416 j.t. ze zm) w brzmieniu: „Do uzyskania dodatku funkcyjnego uprawnieni są nauczyciele, którym powierzono: 1) stanowisko dyrektora lub wicedyrektora przedszkola, szkoły, placówki lub innej jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 1 ust. 1 i 1a Karty Nauczyciela, albo inne stanowisko kierownicze przewidziane w statucie szkoły; 2) sprawowanie funkcji: a) wychowawcy klasy, b) doradcy metodycznego lub nauczyciela konsultanta, c) opiekuna stażu.”

W § 11 ust. 7 uchwały Rada postanowiła, że prawo do dodatku funkcyjnego powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło objęcie stanowiska lub funkcji uprawniających do dodatku, a jeżeli objęcie stanowiska lub funkcji nastąpiło pierwszego dnia miesiąca, od tego dnia. Tymczasem powyższa kwestia została już uregulowana w art. 39 ust. 1 Karty Nauczyciela, który stanowi, że zmiana wysokości wynagrodzenia w czasie trwania stosunku pracy w związku z uzyskaniem kolejnego stopnia awansu zawodowego nauczyciela następuje z pierwszym dniem roku szkolnego następującego po roku szkolnym, w którym nauczyciel uzyskał wyższy stopień awansu. Natomiast zmiana wysokości wynagrodzenia z innych przyczyn następuje z pierwszym dniem najbliższego miesiąca kalendarzowego, jeżeli inne przyczyny nie nastąpiły od pierwszego dnia danego miesiąca kalendarzowego. Rada Gminy nie może zatem regulować jeszcze raz tego co uregulował już ustawodawca.

Ponadto w § 11 ust. 8, 9 i 10 Rada postanowiła, że dodatek funkcyjny przysługuje również nauczycielowi, któremu powierzono pełnienie obowiązków dyrektora lub który został wyznaczony do pełnienia obowiązków dyrektora w zastępstwie. Nauczycielowi przysługuje tylko jeden dodatek funkcyjny z tytułu powierzenia stanowiska kierowniczego w jednej szkole czy placówce. W razie zbiegu tytułów do dodatków przysługuje dodatek wyższy. Ponadto Rada określiła za jaki okres opiekunowi stażu przysługuje dodatek funkcyjny. Takie zapisy istotnie naruszają art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Z przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 wynika, że rada gminy ma stanowić odnośnie tych dodatków jedynie co do warunków przyznawania oraz ich wysokości, a warunki przyznawania dodatków mogą stanowić jedynie uszczegółowienie ogólnych warunków wynikających z przepisów prawa. W Karcie Nauczyciela ustawodawca już zawarł regulacje odnoszące się do dodatków oraz do wynagrodzenia, a jednocześnie określił ramy działania rady gminy. Innych kompetencji rady gminy w tym zakresie nie można domniemywać. Rada nie może zatem stanowić o tym komu, za jaki okres i w jakich przypadkach przysługuje dodatek funkcyjny.

Ponadto w upoważnieniu zawartym w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela nie mieści się uprawnienie do określenia sytuacji, które skutkować będą pozbawieniem opiekuna stażu dodatku funkcyjnego, jak to uczyniła Rada w § 11 ust. 11. Rada gminy jako organ stanowiący powinna działać tylko i wyłącznie na podstawie prawa i w jego granicach, zatem niedopuszczalne jest podejmowanie przez Radę regulacji bez wyraźnego upoważnienia ustawowego lub z jego przekroczeniem.

W § 12 ust.1 regulaminu rada gminy postanowiła iż „nauczycielowi posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, zatrudnionemu w wymiarze nie niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć przysługuje dodatek mieszkaniowy.” A w § 12 ust. 5 regulaminu określono, że „nauczycielowi i jego współmałżonkowi, będącemu także nauczycielem, przysługuje tylko jeden dodatek w wysokości określonej w ust. 2. Małżonkowie wspólnie wskazują pracodawcę, który wypłaca dodatek jednemu z nich”. Natomiast w § 12 ust. 8 regulaminu, rada wskazała okresy, w których przysługuje dodatek mieszkaniowy. Organ nadzoru stwierdza, iż ww. zapisy uchwały pozostają w sprzeczności z postanowieniami art. 54 ust. 1 i 3 Karty Nauczyciela. Zgodnie z powołanym przepisem nauczyciel zatrudniony na terenie wiejskim oraz w mieście liczącym do 5000 mieszkańców ma prawo do lokalu mieszkalnego na terenie gminy, w której położona jest szkoła (ust. 1). Nauczycielowi, o którym

mowa w ust. 1, posiadającemu kwalifikacje do zajmowania stanowiska nauczyciela, przysługuje nauczycielski dodatek mieszkaniowy, którego wysokość uzależniona jest od stanu rodzinnego nauczyciela. Wysokość dodatku może być także zróżnicowana w zależności od miejscowości, w której nauczyciel jest zatrudniony.

Ustawodawca w ww. normie w sposób wyraźny określił więc krąg nauczycieli uprawnionych do otrzymania tego składnika wynagrodzenia, upoważniając organ prowadzący jedynie do ustalenia wysokości nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego oraz szczegółowych zasad jego przyznawania i wypłacania (art. 54 ust. 7 ustawy). Ponadto zgodnie z art. 91b ust. 1 Karty Nauczyciela – do nauczycieli zatrudnionych w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 54. Nie ma więc potrzeby określać w regulaminie komu ten dodatek przysługuje skoro zrobił to już ustawodawca. Z powyższego wynika również, iż przyznanie nauczycielskiego dodatku mieszkaniowego jest obligatoryjne jeżeli nauczyciel spełnia ustawowe kryteria. W związku z czym ustawa nie przewiduje możliwości pozbawienia dodatku mieszkaniowego nauczyciela spełniającego warunki niezbędne do jego otrzymania. Jednocześnie należy wyjaśnić iż dodatek przysługuje w każdym czasie, w jakim pomiędzy szkołą a nauczycielem istnieje stosunek pracy. Z tego też powodu Rada nie była uprawniona do wskazywania okoliczności (okresów) w jakich przysługuje dodatek mieszkaniowy.

Ponadto w Rozdziale 5 "Dodatek za warunki pracy" Rada nie określiła szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków. W § 13 znalazły się jedynie przepisy określające wysokość dodatku za warunki pracy. Niewypełnienie przez Radę w całości delegacji określonej w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela stanowi istotne naruszenie prawa, które może skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podstawę prawną do podjęcia kwestionowanej uchwały stanowi przepis art. 30 ust. 6 i art. 54 ust. 7 Karty Nauczyciela. W tych bowiem przepisach zawarte zostało upoważnienie dla rady gminy do podjęcia uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli. Zbędne jest więc powołanie w podstawie prawnej innych przepisów.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak na wstępie.

Od niniejszego rozstrzygnięcia służy prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, w terminie 30 dni od daty doręczenia rozstrzygnięcia, za pośrednictwem Wojewody Lubuskiego.

Zgodnie z art. 92 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

z up. Wojewody Lubuskiego
Dyrektor Wydziału Nadzoru
i Kontroli

Teresa Kaczmarek